



Datum van inontvangstneming : 30/09/2024

Zaak C-514/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

24 juli 2024

Verwijzende rechter:

Kúria (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 juni 2024

Verzoekende partij:

Magyar Telekom Nyrt.

Verwerende partij:

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke (Hongarije)

Beslissing

van de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije)

als cassatierechter

[OMISSIS]

Verzoekende partij: Magyar Telekom Nyrt. ([OMISSIS] [OMISSIS] Boedapest)

[OMISSIS]

Verwerende partij: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke (president van de nationale communicatie- en media-autoriteit, Hongarije) ([OMISSIS] [OMISSIS] Boedapest)

[OMISSIS]

Voorwerp van het geding: Rechterlijke toetsing van een besluit op het gebied van communicatie

Verzoekster in cassatie: de verzoekende partij [OMISSIS]

Beslissing waartegen cassatieberoep is ingesteld: vonnis [OMISSIS] van de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) van 6 december 2023

Dispositief:

De Kúria stelt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) de volgende prejudiciële vragen:

1) Kan een arrest van het Hof worden gelijkgesteld met een rechtstreeks verbindende bepaling van Unierecht in de zin van artikel 105, lid 4, van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (hierna: „wetboek”), of moet een dergelijk arrest worden aangemerkt als een uitlegging van het recht die geen wijziging van de eerdere regelgeving vormt vanuit het oogpunt van artikel 105, lid 4, van het wetboek?

2) Kunnen de richtsnoeren van het Orgaan van Europese regulerende instanties voor elektronische communicatie (hierna: „Berec”), BoR (16) 127, van 30 augustus 2016 (hierna: „Berec-richtsnoeren van 2016”) die, voor zover in casu van belang, zijn vervangen door de richtsnoeren van Berec, BoR (22) 81, van 9 juni 2022 (hierna: „Berec-richtsnoeren van 2022”) – in het bijzonder gelet op artikel 10, lid 2, van het wetboek en artikel 4, lid 4, van verordening (EU) 2018/1971 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 (hierna: „verordening tot instelling van Berec”) – worden beschouwd als een onderdeel van het Unierecht of als rechtstreeks verbindende bepalingen daarvan en, als zodanig, als een wijziging in de regelgeving die de toepassing van de uitzondering van artikel 105, lid 4, van het wetboek rechtvaardigt, of zijn zij slechts een interpretatie van het recht – in het bijzonder indien zij uitvoering geven aan een arrest van het Hof – die geen wijziging van de eerdere regelgeving vormt vanuit het oogpunt van artikel 105, lid 4, van het wetboek?

3) Indien de toepassing van de uitzondering van artikel 105, lid 4, van het wetboek noch door een arrest van het Hof, noch door de Berec-richtsnoeren van 2022 wordt gerechtvaardigd, kan het besluit van een nationale regelgevende autoriteit waarbij met betrekking tot een aanbieder van elektronische-communicatiediensten een gewijzigd jurisprudentieel criterium wordt toegepast met betrekking tot artikel 3, lid 3, van verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten en verordening (EU) nr. 531/2012 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie (hierna: „verordening 2015/2120”), dat is gebaseerd op de Berec-richtsnoeren van 2022, zoals gewijzigd ingevolge een arrest van het Hof, dan worden aangemerkt als een rechtstreeks verbindende bepaling van nationaal recht in de zin van artikel 105, lid 4, van het wetboek, waarbij moet worden opgemerkt dat de

bepaling van verordening 2015/2120 dezelfde is gebleven en niet is gewijzigd tijdens de periode waarop het geding betrekking heeft?

[OMISSIS] [nationale procesrechtelijke overwegingen]

Motivering

Voorwerp van het geding, voor de prejudiciële verwijzing relevante feiten en argumenten van partijen

- 1 Verordening 2015/2120, die op 29 november 2015 in werking is getreden, bevat geen uitdrukkelijke verwijzing naar aanbiedingen met elementen van een „nultarief”, maar in artikel 3, lid 3, is bepaald: „Aanbieders van internettoegangsdiensten behandelen bij het aanbieden van internettoegangsdiensten alle verkeer op gelijke wijze, zonder discriminatie, beperking of interferentie, en ongeacht de verzender en de ontvanger, de inhoud waartoe toegang wordt verleend of die wordt verspreid, de gebruikte of aangeboden toepassingen of diensten, of de gebruikte eindapparatuur.”
- 2 In de Berec-richtsnoeren van 2016 is deze verordening aldus geïnterpreteerd dat aanbiedingen tegen nultarief zijn toegestaan, waardoor verzoekster overeenkomstig deze interpretatie vorm heeft gegeven aan een aantal van haar dienstverleningscontracten.
- 3 In de arresten van het Hof van 2 september 2021 in de zaken Vodafone (C-854/19, EU:C:2021:675), Vodafone (C-5/20, EU:C:2021:676), en Telekom Deutschland (C-34/20, EU:C:2021:677) (hierna: „arresten van het Hof”) is geoordeeld dat artikel 3 van verordening 2015/2120 aldus moet worden uitgelegd dat een beperking van tethering wegens de activering van een „zero-rating”-tariefoptie, een wegens de activering van een „zero-rating”-tariefoptie op videostreaming toegepaste bandbreedtebeperking, ongeacht of de videostreaming uitgaat van partnerondernemingen dan wel van overige aanbieders van inhoud, en een beperking van het roaminggebruik wegens de activering van een „zero-rating”-tariefoptie, onverenigbaar zijn met de verplichtingen uit hoofde van artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120.
- 4 Daarop heeft Berec zijn richtsnoeren van 2016 herzien en nieuwe richtsnoeren bekendgemaakt, namelijk de richtsnoeren van 2022, op basis waarvan de communicatieautoriteit in eerste aanleg verzoekster op 21 december 2021 heeft opgeroepen om haar aanbiedingen voor 2022 vorm te geven met inachtneming van de arresten van het Hof.
- 5 Vervolgens heeft de communicatieautoriteit in eerste aanleg, in haar hoedanigheid van algemene toezichthoudende autoriteit, specifieke individuele besluiten vastgesteld die verbindend zijn voor elke individuele marktdeelnemer; al deze besluiten zijn op dezelfde dag vastgesteld (6 september 2022) en de inhoud ervan was identiek qua inhoud en juridische kwestie. Blijkens het in de onderhavige procedure aan de orde zijnde besluit heeft verzoekster artikel 3, lid 3, van

verordening 2015/2120 niet nageleefd, voor zover zij het verkeer niet zonder discriminatie, beperking of interferentie heeft behandeld en geen gelijke behandeling heeft verzekerd, aangezien zij het verkeer van bepaalde toepassingen of bepaalde soorten verkeer niet heeft meegeteld in de datavolumebeperking van haar internettoegangsdiens (verbruik tegen nultarief). Opdat verzoekster zou voldoen aan artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120, heeft deze autoriteit haar verzocht om uiterlijk op 15 november 2022 te stoppen met het aanbieden van de nultariefdiensten, genaamd „socialenetwerk- en browsingdienst” en „chatdienst”, alsook van alle andere nultariefdiensten. De autoriteit heeft verzoekster ook verzocht om binnen 15 dagen na de datum waarop het besluit onherroepelijk is geworden, de aanbiedingen tegen nultarief genaamd „socialenetwerk- en browsingdienst” en „chatdienst” niet langer in de betrokken tariefpakketten op te nemen als aantrekkelijk element van de voorwaarden van haar tariefpakketten. Ook moest verzoekster uiterlijk op 31 maart 2023 alle betrokken abonnementscontracten – met inbegrip van de algemene voorwaarden en de individuele abonnementscontracten – wijzigen teneinde alle met het non-discriminatieverbod strijdige nultariefelementen te schrappen. De autoriteit in eerste aanleg heeft verzoekster verzocht om haar binnen de gestelde termijn in kennis te stellen van de getroffen maatregelen.

- 6 Wat het betwiste deel van het besluit betreft, heeft de autoriteit in eerste aanleg benadrukt dat noch het besluit, noch de daaruit voortvloeiende verplichting een contractuele wijziging rechtvaardigt in de zin van artikel 132, lid 6, onder c), van de az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (wet C van 2003 inzake elektronische communicatie; hierna: „WEC”), waarbij artikel 105, lid 4, in fine, van het wetboek in Hongaars recht is omgezet, omdat, wat artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120 betreft, de regelgeving niet is gewijzigd en de door verzoekster door te voeren wijziging niet uitdrukkelijk is gebaseerd op het besluit van de autoriteit, maar op de inhoud van de rechtsregel – die al jaren ongewijzigd is gebleven – en op het feit dat de praktijk van de aanbieder van de diensten in strijd was met die regel. Indien verzoekster de bestaande abonnementscontracten eenzijdig wijzigt ten nadele van de abonnees, hebben deze abonnees derhalve het recht om deze contracten op te zeggen op grond van artikel 132, lid 5, van de WEC.
- 7 Bij besluit [OMISSIS] van 27 oktober 2022 heeft verweerder, die het door verzoekster ingestelde administratief beroep heeft behandeld, het besluit in eerste aanleg bevestigd. Punt II/3 van de motivering van dit besluit bevat de conclusies van verweerder met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC betreffende de eenzijdige wijziging van contracten.
- 8 Verweerder heeft onderstreept dat verzoekster de noodzaak heeft erkend om de destijds bestaande individuele contracten van de abonnees te wijzigen teneinde te voldoen aan verordening 2015/2120. In de motivering van zijn besluit heeft verweerder toegelicht dat de arresten van het Hof, waarin het Hof de juiste uitlegging van artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120 heeft verduidelijkt, een fundamentele wijziging in de beoordeling van de rechtmatigheid van

aanbiedingen tegen nultarief hadden teweeggebracht. Naar aanleiding van de arresten van het Hof werden de overeenkomstige richtsnoeren van Berec gewijzigd. Het besluit in eerste aanleg was bedoeld om ervoor te zorgen dat aanbieders verordening 2015/2120 zouden toepassen in overeenstemming met de arresten van het Hof en de Berec-richtsnoeren van 2022.

- 9 Het besluit in eerste aanleg moest worden gegeven omdat verzoekster wegens de werking erga omnes van die arresten haar nultariefpakketten had moeten herzien en afschaffen met het oog op de vrijwillige nakoming van een wettelijke verplichting, maar dat niet heeft gedaan.
- 10 Volgens verweerder kan uit het door rekwirante ingestelde beroep ook worden afgeleid dat zij door toepassing van artikel 136, lid 5, van de WEC de nultariefpakketten wil afschaffen door middel van een eenzijdige contractuele wijziging ten nadele van de abonnees, maar tevens een beroep op artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC doet om te beletten dat abonnees voor hen ongunstige overeenkomsten opzeggen.
- 11 Artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC is onder meer van toepassing in het geval van een contractuele wijziging die specifiek gebaseerd is op een wijziging in de wetgeving. In dit verband heeft verweerder verklaard dat dit geval zich in casu niet voordoet omdat de bewoordingen van artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120, dat de rechtsregel is waarbij het nultarief wordt verboden, sinds de inwerkingtreding van die verordening niet zijn gewijzigd.
- 12 Verweerder heeft gewezen op de ongegrondheid van het argument van verzoekster met betrekking tot overweging 275 van het wetboek, volgens hetwelk de in die overweging bedoelde bij „regelgeving” opgelegde wijzigingen ook wijzigingen in de uitlegging van het recht omvatten. Daarentegen volgt uit artikel 105, lid 4, van het wetboek dat noch de uitlegging van het recht, noch wijzigingen in de praktische toepassing van dat recht uitdrukkelijk vallen onder wijzigingen die bij wet- of regelgeving worden opgelegd.
- 13 Verder is het in artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC erkende recht op opzegging uitgesloten in geval van eenzijdige wijziging van het contract door de aanbieder op basis van, specifiek, een administratief besluit of een rechterlijke beslissing. Het onrechtmatige gedrag van de aanbieder en de verplichting om het contract te wijzigen om die onregelmatigheid te verhelpen, vloeien niet voort uit de arresten van het Hof, maar uit een bepaling van verordening 2015/2120 die niet is gewijzigd. Het wordt niet betwist dat verzoekster, bij gebreke van vrijwillige naleving, bij besluit van de autoriteit in eerste aanleg is verplicht om haar gedrag in overeenstemming te brengen met de regelgeving, maar de verplichting om het contract te wijzigen vloeit op zich niet voort uit het besluit van die autoriteit, maar uit de bewoordingen van artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120. Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat de verplichting van verzoekster om het contract eenzijdig te wijzigen niet is gebaseerd op een administratief besluit of rechterlijke beslissing.

- 14 Verzoekster heeft tegen het besluit van verweerder beroep ingesteld bij de Fővárosi Törvényszék, die als rechter van eerste aanleg optreedt. Zij heeft aangevoerd dat zij vóór de vaststelling van het besluit niet verplicht was uitvoering te geven aan de arresten van het Hof. Verzoekster stelt dat zij, net als de andere aanbieders in de Europese Unie, haar praktijk in overeenstemming heeft gebracht met de Berec-richtsnoeren van 2016, maar dat de arresten van het Hof – gelet op punt 40 van het arrest van de Kúria, Jpe.II.60 027/2021/8, dat verbindend is voor alle kamers van de Kúria – geen werking erga omnes hebben en geen directe verplichtingen voor verzoekster doen ontstaan, zodat zij in dit opzicht geen inbreuk heeft gemaakt. De Berec-richtsnoeren van 2022 zijn gericht tot de regelgevende autoriteiten en derhalve vloeit daaruit voor verzoekster evenmin een wettelijke verplichting voort om haar contracten te wijzigen. Het litigieuze besluit kan worden beschouwd als nationaal recht in de zin van artikel 105, lid 4, van het wetboek, waarbij verzoekster rechtstreeks een verplichting wordt opgelegd.
- 15 De Fővárosi Törvényszék heeft het administratief beroep bij definitief vonnis afgewezen.
- 16 Deze rechter heeft erop gewezen dat artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC, waarop het hoofdgeding betrekking heeft, de omzetting in nationaal recht is van de derde uitzondering van artikel 105, lid 4, [eerste alinea], in fine, van het wetboek. De regelgevingsdoelstelling die in overweging 275 van het wetboek wordt uiteengezet, moet worden opgevat in overeenstemming met artikel 105, lid 4, van het wetboek, dat voorziet in een positieve verplichting. Deze bepaling bevat een duidelijk geformuleerde uitzondering, die verwijst naar een wijziging die rechtstreeks wordt opgelegd door het Unierecht of het nationale recht, zodat het begrip „regelgeving” in overweging 275 in die zin kan worden uitgelegd, zoals wordt bevestigd door het voorbeeld in die overweging. Redelijkerwijs kan er dus geen twijfel over bestaan dat de uitzondering van artikel 105, lid 4, van het wetboek – mede gelet op de beperking van artikel 101, lid 1, van dat wetboek – alleen geldt voor rechtshandelingen van de Unie in de zin van artikel 288 VWEU en voor nationale regelgevingshandelingen die binnen de bevoegdheid van de lidstaten zijn vastgesteld.
- 17 Het litigieuze administratieve besluit is vastgesteld in een specifiek geval en is geen regel die is vastgesteld binnen de bevoegdheid van de wetgever, noch een regel van Unierecht of nationaal recht, maar wel een besluit dat ter uitvoering van dat recht door een administratieve autoriteit is vastgesteld binnen de grenzen van haar bevoegdheid tot toepassing van het recht, en valt niet binnen de werkingssfeer van de uitzonderingen van artikel 105, lid 4, van het wetboek.
- 18 De formulering van het wetboek en van de WEC is niet identiek, maar de in de WEC gehanteerde uitdrukkingen „wijziging in de regelgeving” en „administratief besluit of rechterlijke beslissing” kunnen alleen worden uitgelegd in overeenstemming met de bepalingen van het wetboek. Gelet op het omgezette Unierecht kan het „administratieve besluit” niet worden gelijkgesteld met enig administratief besluit in de zin van artikel 80 van de az általános közigazgatási

rendtartásról szóló 2016. évi CL. Törvény (wet CL van 2016 inzake de algemene organisatie van het openbaar bestuur; hierna: „wet op het openbaar bestuur”). Onder een „administratief besluit” in de zin van artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC kan, in overeenstemming met het Unierecht, slechts een administratief besluit worden verstaan dat het rechtstreekse gevolg is van een wijziging van het Unierecht of het nationale recht, dat wil zeggen, dat is vastgesteld zonder dat het in een bepaald geval noodzakelijk is dat een administratieve autoriteit het recht beoordeelt en toepast.

- 19 Artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120, dat de rechtsgrondslag vormt voor het besluit van verweerder, is ongewijzigd gebleven, maar de praktijk van de administratie en de aanbieders van diensten zoals vastgelegd door de uitlegging van die bepaling is wel veranderd overeenkomstig de juridische uitlegging in de arresten van het Hof. Wijzigingen in de uitlegging van het recht en in de praktische toepassing ervan kunnen echter niet worden gelijkgesteld met wijzigingen in de regelgeving. Het feit dat Berec en verweerder vóór de uitspraak van de arresten van het Hof een met verordening nr. 2015/2120 strijdige praktijk hebben gevolgd, maakt diezelfde praktijk van verzoekster op zich niet rechtmatig. De bij verordening 2015/2120 opgelegde verplichtingen waren verbindend voor verzoekster en rechtstreeks toepasselijk, zelfs bij gebreke van enige andere wetgevende of administratieve handeling.
- 20 Tegen het definitieve vonnis heeft verzoekster cassatieberoep ingesteld. Verzoekster heeft verklaard dat artikel 105, lid 4, van het wetboek verwijst naar wijzigingen die zijn opgelegd door het Unierecht of het nationale recht en dat overweging 275 in dit verband verwijst naar wijzigingen in de wet- of regelgeving. Volgens haar lijdt het echter geen twijfel dat de uitdrukking „administratief besluit of rechterlijke beslissing” in artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC bij de omzetting van het wetboek bewust in de tekst van de regel is ingevoegd. In het bestreden vonnis is het begrip administratief besluit dus ten onrechte beperkt.
- 21 Verzoekster is van mening dat de Fővárosi Törvényszék ten onrechte heeft geredeneerd dat, wanneer een administratief besluit wordt vastgesteld dat rechtstreeks voortvloeit uit een wijziging van het Unierecht of het nationale recht, de uitoefening van het recht op opzegging juist wordt verhinderd door de wijziging in de wetgeving in de zin van artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC, aangezien het volgens haar in dat geval niet nodig zou zijn om het „administratieve besluit” onder de daarin bedoelde situaties op te nemen.
- 22 Wat de definitie in het Unierecht betreft, heeft de Fővárosi Törvényszék alleen handelingen van afgeleid Unierecht vermeld, zonder melding te maken van handelingen van primair recht, niet-wetgevingshandelingen waarnaar wordt verwezen in artikel 290 VWEU en de algemene en specifieke rechtsbeginselen die zijn ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof, die ook kunnen worden beschouwd als bronnen van Unierecht.

- 23 Overeenkomstig de eerdere conclusies van de Kúria vormen de door Berec bekendgemaakte richtsnoeren, weliswaar geen rechtshandeling van de Unie, maar dragen zij bij tot de uitlegging van het recht en kunnen zij bij verzoekster een gewettigd vertrouwen wekken. Dit vereiste geldt ook voor verweerder, die verplicht is rekening te houden met de richtsnoeren van Berec.
- 24 In casu hadden de arresten van het Hof tot gevolg dat Berec zijn richtsnoeren heeft gewijzigd, wat heeft geleid tot een „wijziging in de regelgeving” in de vorm van het besluit van verweerder waarbij verzoekster is verplicht haar betrekkingen met abonnees te wijzigen.
- 25 De Fővárosi Törvényszék heeft het verband tussen overweging 275 en artikel 105, lid 4, van het wetboek verkeerd uitgelegd door te verklaren dat de term „regelgeving” niet kon verwijzen naar een besluit dat is vastgesteld binnen de bevoegdheid tot toepassing van het recht. Het doel van de overwegingen bestaat erin de onzekerheid te verminderen en de uitlegging van de rechtshandeling te vergemakkelijken. Bij de uitlegging van het begrip „regelgeving” heeft de Fővárosi Törvényszék geen rekening gehouden met de criteria die zijn neergelegd in de vaste rechtspraak van het Hof. De verruiming van het begrip „regelgeving” tot rechterlijke beslissingen en administratieve besluiten wijkt niet af van de bepalingen van de rechtshandeling en kan niet worden beschouwd als een kennelijk tegenstrijdige uitlegging. Dit standpunt wordt ook ondersteund door het feit dat de Hongaarse wetgever de bepalingen van artikel 105 van het wetboek op zodanige wijze in de WEC heeft omgezet dat zij niet alleen betrekking hebben op het recht zoals dat in de regel tot uitdrukking komt, maar ook op de rechterlijke en administratieve praktijk die de tenuitvoerlegging van de regel vormt. Dit strookt met het feit dat de bewoordingen van de bepalingen van het wetboek het mogelijk maken om het opzeggingsrecht van abonnees uit te sluiten in het geval van wijzigingen van het contract die niet alleen te wijten kunnen zijn aan regels of wetgevingshandelingen van de Unie of de lidstaat, maar ook aan het Unierecht of het nationale recht in bredere zin. Het besluit van verweerder dat in dit geschil aan de orde is, valt onder die ruimere opvatting van het recht.
- 26 Verzoekster heeft benadrukt dat een wijziging in de regelgeving niet alleen een wijziging van verordening 2015/2120 inhoudt. In de Engelse tekst van overweging 275 van het wetboek wordt het begrip „regulatory” (regelgevend) gebruikt, dat nauwkeuriger beschrijft wat onder „regelgeving” moet worden verstaan. Naast de handelingen waarnaar in artikel 288 VWEU wordt verwezen, zijn er andere bronnen van Unierecht die eveneens wijzigingen in de „regelgeving” invoeren. Dit is het geval voor de uitvoeringsverordening tot vaststelling van een model voor de samenvatting van het contract die door aanbieders van elektronische communicatiediensten moet worden gebruikt, waarin is voorzien in de regelgeving inzake elektronische communicatie, die is gebaseerd op artikel 291 VWEU. Deze verordening voert een wijziging in de regelgeving met betrekking tot het wetboek in die volgens verzoekster onder de categorie „regulatory change” valt, maar niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht zoals de Fővárosi Törvényszék die opvat.

- 27 Ter verweer tegen het cassatieberoep vordert verweerder dat het bestreden vonnis wordt bevestigd.
- 28 Verweerder voert aan dat verzoekster noch in de procedure voor de Fővárosi Törvényszék noch in haar cassatieberoep om de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft verzocht en dat in de onderhavige procedure noch de uitlegging van verordening 2015/2120, noch de inhoud van de Berec-richtsnoeren, noch de verenigbaarheid van artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC met het Unierecht wordt betwist, zodat het Hof niet bevoegd is om over dit laatste punt te oordelen.
- 29 Artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC (laatste deel van artikel 105, lid 4, van het wetboek) is alleen van toepassing indien de wijziging specifiek is gebaseerd op een wijziging in de wetgeving of een administratief besluit dan wel een rechterlijke beslissing, wat niet het geval is. Het is irrelevant of het definitieve vonnis al dan niet een volledige en uitputtende opsomming geeft van de handelingen en bronnen van Unierecht. Anders dan in het cassatieberoep is aangevoerd, was het besluit van verweerder niet gebaseerd op de Berec-richtsnoeren van 2022, maar op verordening 2015/2120, die is uitgelegd in de arresten van het Hof, welke uitlegging vervolgens ook is overgenomen in de Berec-richtsnoeren van 2022.

Toepasselijke bepalingen

A) Unierecht

Artikel 105, lid 4, van het wetboek: „Eindgebruikers hebben het recht hun contract zonder extra kosten op te zeggen wanneer zij op de hoogte worden gesteld van wijzigingen in de voorwaarden die worden voorgesteld door de aanbieder van andere voor het publiek beschikbare elektronischecomunicatiediensten dan nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten, tenzij de voorgestelde wijzigingen uitsluitend in het voordeel zijn van de eindgebruiker, van strikt administratieve aard zijn en geen negatieve gevolgen hebben voor de eindgebruiker, of rechtstreeks worden opgelegd door het Unie- of het nationale recht.”

- 30 Verdere bepalingen van Unierecht die relevant zijn voor de beslechting van het geschil, zijn onder meer artikel 4, lid 4, van de verordening tot instelling van Berec, artikel 10, lid 2, van het wetboek en de overweging waarnaar in het overzicht van de feiten wordt verwezen.

B) Nationaal recht

- 31 Krachtens artikel 132, lid 5, van de WEC kan de abonnee het abonnementscontract met onmiddellijke ingang en zonder verdere juridische gevolgen opzeggen binnen 45 dagen na ontvangst van de kennisgeving van een eenzijdige wijziging van het contract door de aanbieder van voor het publiek beschikbare elektronischecomunicatiediensten.

- 32 Overeenkomstig lid 6 van dat artikel heeft de abonnee niet het recht om het in lid 5 bedoelde contract op te zeggen indien de wijziging a) een verandering in het abonnementscontract of in de voorwaarden voor het gebruik van de dienst inhoudt die uitsluitend in het voordeel van de abonnee is, b) van administratieve aard is en geen voor de abonnee nadelige bepalingen bevat of c) uitdrukkelijk gebaseerd is op een wijziging in de regelgeving of een administratief besluit dan wel een rechterlijke beslissing.
- 33 Volgens artikel 80 van de wet op het openbaar bestuur ziet het begrip „besluit” zowel op een definitief besluit van de administratieve autoriteit over de grond van de zaak („hatarozat”) als op een besluit dat in de loop van de procedure wordt genomen („végzés”).
- 34 Punt 40 van beslissing Jpe.II.60 027/2021/8 van de Kúria: „In de prejudiciële procedure spreekt het Hof van Justitie zich uit over de uitlegging en geldigheid van het afgeleide Unierecht en over de uitlegging van de Verdragen, dat wil zeggen over de uitlegging van het primaire Unierecht. Een beslissing van het Hof van Justitie in een prejudiciële procedure – met uitzondering van beslissingen in prejudiciële procedures tot beoordeling van de geldigheid – heeft een relatieve werking, daar zij alleen de partijen in het hoofdgeding betreft, zodat een in het kader van de uitlegging van het Unierecht gegeven beslissing in de regel geen gevolgen erga omnes heeft, dat wil zeggen gevolgen die zich uitstrekken tot alle personen buiten het hoofdgeding (arresten ██████████ C-173/09, EU:C:2010:581, en ██████████ C-62/14, EU:C:2015:400).”

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 35 De Kúria heeft zich gebogen over de voorwaarden voor de inleiding van een prejudiciële procedure, zoals uiteengezet in het arrest CILFIT e.a. (C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335) en verduidelijkt in het arrest Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799), en heeft geconcludeerd dat aan die voorwaarden is voldaan, aangezien de juiste uitlegging van de uitdrukking „worden opgelegd door het Unie- of het nationale recht” in artikel 105, lid 4, van het wetboek afhankelijk is van het recht van de abonnees om het contract zonder verdere voorwaarden op te zeggen, gelet op de bij administratief besluit opgelegde wijziging van de contractuele voorwaarden door de aanbieder, die in casu de verzoekende partij is. Voorts bestaat er nog geen relevante rechtspraak van het Hof over artikel 105, lid 4, in fine, van het wetboek. Het dossier bevat geen informatie over de praktijken van de nationale regelgevende autoriteiten en aanbieders van diensten in andere lidstaten en redelijkerwijs rijst de twijfel of het administratieve besluit kan worden beschouwd als een wijziging in de regelgeving inzake elektronische communicatie wanneer de juridische uitlegging inzake multarieven, in verband met artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120, die voorheen door zowel de regelgevende autoriteiten als de exploitanten werd gevolgd op basis van de Berec-richtsnoeren van 2016 – en die uniform was op Europees niveau – verandert als gevolg van de arresten van het Hof, waarbij de nationale regelgevende autoriteiten rekening moeten houden

met de Berec-richtsnoeren om een consistente praktijk in alle lidstaten van de Unie vorm te geven met betrekking tot de uitlegging van deze bepaling. Aangezien er onzekerheid bestaat over het tijdstip waarop of de periode waarin een uniform jurisprudentieel criterium voor de hele Europese Unie wordt ingevoerd en over het tijdstip waarop aanbieders van diensten de juridische gevolgen van dat jurisprudentiële criterium trekken – rekening houdend met het feit dat aanbieders contracten niet met terugwerkende kracht kunnen wijzigen –, worden de termijnen voor de toepassing van dit criterium met ex-nuncwerking vastgesteld door verschillende individuele besluiten die gericht zijn tot de desbetreffende aanbieders van diensten met betrekking tot de markt van een bepaalde lidstaat.

Standpunt van de Kúria betreffende de gestelde prejudiciële vragen

- 36 Vooraf zij opgemerkt dat de uitlegging van artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120 in de onderhavige zaak niet wordt betwist. Bovendien ontkent de Kúria niet dat artikel 105, lid 4, van het wetboek correct is omgezet bij artikel 132, lid 6, onder c), van de WEC, aangezien de ruime uitleggingsmarge die aan de in de WEC gebruikte uitdrukkingen „wijziging in de regelgeving”, „rechterlijke beslissing” en „administratief besluit” wordt gegeven, het mogelijk maakt deze in overeenstemming met de bepalingen van het wetboek uit te leggen.
- 37 Indien overeenkomstig de interpretatie van verzoekster wordt aangenomen dat de uitdrukking „worden opgelegd door het Unie- of het nationale recht” in artikel 105, lid 4, van het wetboek ziet op het primaire en afgeleide Unierecht, de daarop gebaseerde Hongaarse wetgeving, de administratieve besluiten van regelgevende aard die krachtens die wetgeving zijn vastgesteld door de regelgevende autoriteiten en de rechterlijke beslissingen waarbij die besluiten wordt getoetst, terwijl de arresten van het Hof en de wijzigingen van de richtsnoeren van Berec – als niet-verbindende rechtshandeling –, niet als wijzigingen in de regelgeving worden beschouwd, rijst de vraag vanaf welk tijdstip de juiste uitlegging van het recht, zoals aangegeven in de arresten van het Hof, moet worden toegepast op de contracten van verzoekster.
- 38 Indien – zoals verweerder aanvoert – geen sprake is van een wijziging in regelgeving, betekent dit ten eerste dat tot dusver zowel de aanbieders (waaronder verzoekster) als de autoriteiten (waaronder verweerder) verordening 2015/2120 in de hele Europese Unie verkeerd hebben uitgelegd en ten tweede dat de aanbieders zich in dat geval onmiddellijk na de uitspraak van de arresten van het Hof ex tunc hadden moeten aanpassen aan de juiste uitlegging van verordening 2015/2120 zoals verwoord door het Hof.
- 39 Met het oog op de uniforme toepassing van het Unierecht in de hele Unie is in het wetboek echter een regelgevingsmechanisme ingesteld om de uniformiteit van de regeling van onder meer verordening 2015/2120 te waarborgen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de regeling van Berec als orgaan van de Unie dat verantwoordelijk is voor de harmonisering van de interpretatie van het recht door

de nationale regelgevende instanties. Dit betekent dat de betrokken aanbieders in de periode tussen de uitspraak van de arresten van het Hof en de bekendmaking van Berec-richtsnoeren niet duidelijk konden weten hoe de rechtspraak precies ten uitvoer moest worden gelegd op basis van de uitlegging van het recht die het Hof in zijn arresten heeft gegeven. Bovendien zullen er zelfs daarna, zolang de nationale regelgevende autoriteit haar verwachtingen niet precies in concrete besluiten vaststelt, risico's bestaan met betrekking tot de omzetting van de nieuwe uitlegging in de omvangrijke contractuele relaties.

- 40 Verweerder betoogt in wezen dat de arresten van het Hof niet worden beschouwd als bepalingen van Unierecht die rechtstreeks verplichtingen opleggen in de zin van artikel 105, lid 4, van het wetboek, hoewel verzoekster er vanaf het moment waarop zij er kennis van kreeg – vanaf een niet nader bepaald tijdstip – rekening mee had moeten houden bij het opstellen van haar contractuele aanbiedingen en bij de wijziging van reeds gesloten contracten. Daarentegen zijn de Berec-richtsnoeren niet gericht tot verzoekster, maar tot de verwerende nationale regelgevende autoriteit, die zich er echter – ook al heeft zij er rekening mee gehouden – niet op heeft gebaseerd bij de vaststelling van haar besluit, dat zij overigens – los van de Berec-richtsnoeren van 2016 – zelfs vóór de uitspraak van de arresten van het Hof had kunnen vaststellen. De verzoekende aanbieder bevindt zich dan weer a priori in een voordelige positie indien de regelgevende autoriteit slechts prospectief eist dat verordening 2015/2120 correct wordt toegepast.
- 41 De Kúria is van oordeel dat deze redenering tegenstrijdig is en gerede twijfel oproept, voor zover, indien uit de arresten van het Hof rechtstreeks volgt dat verzoekster haar contracten had moeten wijzigen, de reden voor de wijziging van de contracten blijkt te zijn gelegen in een rechterlijke beslissing, hetgeen nauwelijks kan worden beschouwd als een vrijwillig wijzigingsvoorstel van de verzoekende aanbieder van diensten waaruit het recht van de abonnee om het contract op te zeggen voortvloeit.
- 42 Het lijkt geen twijfel dat de arresten van het Hof een bron van Unierecht zijn, maar er is ook een sterk argument voor de interpretatie van verzoekster dat uit die arresten voor haar geen rechtstreekse verplichting voortvloeit en dat de arresten van het Hof volgens haar interpretatie dus niet kunnen worden aangemerkt als rechtstreeks verbindende bepalingen van Unierecht in de zin van artikel 105, lid 4, van het wetboek.
- 43 Het feit dat de in de Berec-richtsnoeren vervatte regels noodzakelijkerwijs de arresten van het Hof zouden volgen en dat de besluiten van de nationale autoriteit – die waren aangepast aan de juiste uitlegging van verordening 2015/2120 en tegelijkertijd waren vastgesteld met ex-nuncwerking voor alle betrokken aanbieders – op hun beurt noodzakelijkerwijs die richtsnoeren zouden volgen, lijkt er volgens de Kúria op te wijzen dat er op een bepaald moment in dit proces een regelgevend element moet zijn geweest dat een door beide partijen aanvaarde en niet-betwiste uitlegging met ex-nuncwerking mogelijk maakte, wat geen kenmerk is van de toepassing van het recht, maar van de regelgeving.

- 44 Aangenomen kan worden dat in de arresten van het Hof concreet invulling is gegeven aan artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120 en in die zin – en alleen in die zin – dat het verbod op het multarief voor het eerst in deze arresten lijkt te zijn opgelegd. Dit voorschrift scheidt echter geen specifieke verplichting voor verzoekster, zodat het standpunt van verweerder aldus kan worden opgevat dat dergelijke rechtstreekse voorschriften de rechtssubjecten in abstracto op dezelfde wijze verbinden als „regels”. Om ervoor te zorgen dat deze regels specifieke verplichtingen doen ontstaan, was het echter eerst nodig de Berec-richtsnoeren, als regeling, te wijzigen, aangezien de regelgevende autoriteit alles in het werk moet stellen om ervoor te zorgen dat de specifieke verplichting wordt nagekomen waarbij juist deze richtsnoeren in acht worden genomen, zodat een uniforme regelgeving in de hele Europese Unie wordt gewaarborgd.
- 45 De Berec-richtsnoeren zijn weliswaar geen verbindende rechtshandelingen in de zin van artikel 288 VWEU, maar er kan niet aan worden voorbijgegaan dat zowel de verordening tot instelling van Berec als artikel 10, lid 2, van het wetboek ernaar verwijzen en aldus in de verplichting voorzien om er rekening mee te houden. Als verbindende rechtshandelingen moeten zij derhalve – als algemene regel – dwingend worden toegepast en, ook al zijn zij niet rechtstreeks en specifiek verbindend zoals de regelgeving dat wel is, doen zij in elk geval een gewettigd vertrouwen ontstaan [zie de arresten in zaak ██████████ (C-322/88, EU:C:1989:646), over elektronische communicatie, en zaak Koninklijke KPN e.a. (C-28/15, EU:C:2016:692), over de algemene toepasselijkheid van zachte wetgeving (*soft law*) op het gebied van elektronische communicatie en mededinging, zie A. Gy. Kovács, T. Tóth en A. Forgács, *Effects of European Soft Law at National Administrative Courts*, Loyola University Chicago International Law Review 2016, deel 14(1), en *The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts*, ELTE Law Journal 2016, deel 2]. Voor verzoekster vloeide een dergelijk gewettigd vertrouwen voort uit de Berec-richtsnoeren van 2016, op grond waarvan zij redelijkerwijs mocht verwachten dat de praktijk van de nationale regelgevende autoriteit in overeenstemming was met die richtsnoeren.
- 46 In het licht van het beginsel van de bescherming van gewettigd vertrouwen en het vermeende juridisch verbindende karakter, lijken de Berec-richtsnoeren derhalve duidelijk een regelgevend karakter te hebben. Zij zijn echter niet rechtstreeks, en al helemaal niet specifiek, verbindend voor verzoekster, hetgeen ook bevestigt dat de betrokken regelgeving van dien aard is dat voor de toepassing ervan een handeling van de nationale regelgevende autoriteit vereist is.
- 47 Derhalve kan worden geconcludeerd dat, indien de arresten van het Hof of de Berec-richtsnoeren van 2022 worden geacht een regelgevend karakter te hebben, zij concrete bepalingen van Unierecht zijn, ook al sorteren zij geen rechtstreeks effect zonder een specifiek besluit dat is uitgevaardigd om het recht ten uitvoer te leggen, waarvoor een administratief besluit vereist is. Hoewel het administratieve besluit de toepassing van deze regelgeving vormt, maakt het besluit zelf, voor wat de vaststelling van de toepassingsdatum betreft, deel uit van de regelgeving

waarnaar wordt verwezen in artikel 105, lid 4, van het wetboek. Het regelgevende karakter van dit besluit wordt versterkt door het feit dat het op hetzelfde moment en met dezelfde inhoud is vastgesteld als andere besluiten die tot de andere betrokken aanbieders zijn gericht, zodat er sprake is van besluiten die in wezen als regelgevende handeling fungeren. Samen kunnen de twee regelgevingen (van de Unie en van de lidstaten), die op elkaar gebaseerd zijn, als „rechtstreeks verbindend” worden beschouwd.

- 48 Hieruit volgt dat zowel de arresten van het Hof ter uitlegging van verordening 2015/2120 als de Berc-richtsnoeren van 2016 en 2022 samen met verordening 2015/2120 een geheel van regelgeving vormen, en dat de toepassing van het recht door de autoriteit bij de vaststelling van de termijnen voor de verplichtingen eveneens een onmisbaar onderdeel van deze regelgeving vormt. De wijziging in de regelgeving komt tot uiting in de wijziging van de Berc-richtsnoeren, maar elk van de genoemde rechtshandelingen (de arresten van het Hof als rechterlijke beslissingen en het besluit van verweerder als administratief besluit) zijn onlosmakelijke onderdelen van de regelgeving. De ex-nuncwerking van de temporele toepassing van een abstracte verplichting – waardoor deze wordt omgezet in een concrete verplichting – kan niet als zodanig worden afgeleid uit artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120.
- 49 Voor het geval het Hof echter van oordeel is dat noch zijn arresten noch de Berc-richtsnoeren een regelgevend karakter hebben, maar dat alleen artikel 3, lid 3, van verordening 2015/2120 als rechtstreeks verbindende bepaling van Unierecht wordt aangemerkt – en door de administratieve autoriteit wordt toegepast – is de Kúria van mening dat het administratieve besluit zelf – in casu het litigieuze verbindende besluit dat in het onderhavige cassatieberoep aan de orde is – noodzakelijkerwijs binnen de werkingssfeer van het recht en niet binnen de regelgevende sfeer valt, aangezien het door de administratieve autoriteit is vastgesteld in het kader van de uitoefening van haar algemene bevoegdheden op het gebied van administratieve controle – en niet in het kader van de uitoefening van haar bevoegdheden van markttoezicht krachtens de WEC – en aangezien het louter tot doel heeft te verzekeren dat verzoekster de verplichtingen nakomt die op haar rusten krachtens verordening 2015/2120, hetgeen, toegegeven, slechts prospectief kan gebeuren, wellicht om redenen van billijkheid of in verband met het beginsel van de bescherming van gewettigd vertrouwen, maar deze kwestie is in casu niet aangevoerd en niet aan de orde.

Afsluitend deel

- 50 [OMISSIS] [elementen van nationaal procesrecht] Bij de motivering van zijn beslissing heeft de Kúria rekening gehouden met de aanbevelingen van het Hof over het aanhangig maken van prejudiciële procedures (2019/C 380/01) en, wat anonimisering betreft, met punt 21 daarvan.
- 51 [nationale procesrechtelijke overwegingen]

Boedapest, 26 juni 2024.

[OMISSIS]

[ondertekeningen]